

PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

## PRSP（貧困削減戦略文書）の実相 —スリランカ最初のPRSPを事例に（上）<sup>1</sup>

The Actual State of the PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)

—The Case of the First PRSP in Sri Lanka (I)

船 津 潤

Funatsu Jun

はじめに

第 1 節 スリランカ情勢

第 2 節 PRSPの内容

- (1) 全体的枠組み
- (2) 財政
- (3) 経済開発
- (4) 公企業改革
- (5) 貧困削減
- (6) 水道
- (7) 社会的保護
- (8) その他

キーワード：途上国援助，PRSP，貧困削減戦略文書，途上国財政，JSA，スリランカ

はじめに

本論文では、2002 年に発表されたスリランカの最初の PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)<sup>2</sup> とそれに対する JSA (Joint Staff Assessment, 共同スタッフ評価)<sup>3</sup> について、1990 年代を中心としたスリランカの財政改革と、PRSP Sourcebook（以下、“Sourcebook”と記すことがある）の内容<sup>4</sup>を踏まえて検証する。これにより、世銀・IMFの推奨する政策から成ると考えられ

<sup>1</sup> 本稿の続編となる（下）は、第 3 節 JSA の内容と評価、第 4 節 検証 (1) “Sourcebook”を踏まえて (2) 経済・財政の実績を踏まえて、おわりに、という構成を予定している。

<sup>2</sup> 2002 年 12 月に発表された “Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development” のパート II “Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy” がスリランカ最初の貧困削減戦略である。パート II が貧困削減戦略であることは、“Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development” の首相による序文に明記されている。

<sup>3</sup> PRSP と JSA については船津 [2012a] を参照。

<sup>4</sup> 前者は船津 [2001] に、後者は船津 [2012b] に基づく。過去の経済・財政改革や “Sourcebook” を踏まえて PRSP を検証した先行研究は、スリランカに限らず、十分とはいえない。また、こうした研究の意義については、船津 [2012b]P.29 を参照。なお、“Sourcebook” は、世銀のウェブサイト (<http://go.worldbank.org/3I8LYLXO80>) によれば、主として世銀と IMF のスタッフによって、彼らの多様なセクターや地域での経験を反映して作成され、今後、変更されることが予想される “living document” とされる。また、こ

る“Sourcebook”のPRSPへの影響やJSAの実態を含め、PRSPの実相と課題を明らかに出来ると考えられる<sup>5</sup>。なお、世銀は、2003 年度に、結果重視型の国別援助戦略の初のパイロット・プロジェクトとしてスリランカの国別援助戦略を作成した<sup>6</sup>。2003 年 7 月に発表されたスリランカのJSAの研究は、現在につながる結果重視、経済成長重視という世銀のPRSPに対する姿勢が途上国に与える影響を検証する上でも有意義であろう。

## 第 1 節 スリランカ情勢

自由党を中心とした人民連合を率いるクマラトゥンガは、1994 年に大統領となり、99 年の選挙でも再選される。2000 年 10 月には総選挙が行われ、人民連合はムスリム政党やタミル政党の一部と連立して過半数を確保した。しかし、人民連合からの離脱が相次ぎ、不信任動議の成立が避けられない状況になったことを受けて、大統領は 2001 年 10 月に議会の解散を宣言した。同年 12 月に行われた総選挙の結果、人民連合が敗れて、統一国民党を中心とした統一国民戦線が勝利し、統一国民党のウィクラマシンハが首相に就任する。つまり、大統領と首相の所属政党が異なるねじれ状態が生じたことになる。その後、04 年に大統領は議会を解散し、同年 4 月に総選挙が行われる。ここで、人民連合は人民解放戦線と連合して統一人民自由連合を結成し、勝利を収め、自由党のラジャパクサが首相に就任した。さらに、翌 05 年 11 月にはクマラトゥンガの任期満了に伴う大統領選挙が行われ、ラジャパクサが、統一国民戦線政権の首相であったウィクラマシンハを破って新大統領となり、自由党のウィクラマナヤケが首相に就任する<sup>7</sup>。

つまり、本論文の研究対象となるPRSPは、ねじれ状態にあった中、統一国民戦線のウィクラマシンハ政権が発表し、この政権は 2004 年 4 月の総選挙に敗れて、終わる。

なお、こうした複雑な政治情勢には、民族紛争とそれに対する国際社会のアプローチが大きく影響している。そこで、国際社会のアプローチを含む 2000 年から 05 年頃までの民族紛争に関する動向を以下に整理する。

民族紛争に対するノルウェーの仲介が 2000 年に開始される<sup>8</sup>。加えて、同年 7 月に、イギリス

---

の文書は「答え」を提供するものではなく、示唆(suggestive)と可能なアプローチに関する情報源として選択的に使われることのみを意図している、とされる。しかし、長田[2005]は、「PRSP 作成担当者の参考に資するために作成したもので、両機関の公式見解ではないという断りはあるものの、基本的にはその見解を示したものとみなして差し支えないと思われる」(P.9)、柳原[2001]は(同論文ではPoverty Reduction Strategy Sourcebookと記されている)、「PRSP 作成の手引き」(P.5)とし、「世銀・IMF 両機関による審査のポイントをあらかじめ示すものとも考えることができる」(P.5)と述べている。

5 スリランカの最初の PRSP に関する先行研究としては、この PRSP 成立の過程について詳述している Jafferjee and Senanayake[2004] 等がある。しかし、スリランカの PRSP の内容そのものに関する研究はあまり見られず、本論文の研究対象である JSA が最も詳細な分析を行っていると言える。スリランカの PRSP に関する記述のある日本語の文献としては、『スリランカ国別評価調査』があるが、第 2 の PRSP を含むスリランカの PRSP の内容の紹介にとどまっている。なお、JSA の検証に関しては、スリランカに限らず、十分な先行研究があるとは言い難い。

6 世銀[2003]P.6, 23, 世銀[2004]P.19。

7 アジア経済研究所[2001]P.532, アジア経済研究所[2006]P.544, 三輪[2007]P.35, 36。

8 クマラトゥンガ大統領と LTTE の指導者であるプラバカランが和平交渉の公平な仲介者を務めるよう依頼

PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

でテロ規制法が制定され、タミル・イーラム解放の虎（LTTE）<sup>9</sup>の海外支部の中でも中心的な役割を担ってきたロンドン支部が国内活動禁止組織に指定される可能性が浮上してくると、LTTEは軟化姿勢を示すようになり、12月24日から1カ月間の停戦を宣言する<sup>10</sup>。しかし、スリランカ政府は、LTTEを信頼せず、攻勢を緩めることはなかった<sup>11</sup>。

とはいえ、ノルウェーの政治家エリック・ソルヘイムを仲介役とした両者の交渉は徐々に進み、2001年4月には、政府もLTTE支配地域の経済封鎖を一部解除し始め、和平交渉開始が目前と思われた。しかし、LTTEが経済封鎖のさらなる解除と国内活動禁止措置の解除という新たな条件をつけたり、政府軍が要衝エレファントパスの奪還を目指した作戦に失敗するといった事態が発生する。さらに、政府は6月に、ソルヘイムがLTTE寄りであると判断して、仲介の中心から外した。その後も和平交渉に関する動きはあったものの、国内政治も混乱し、実態としては、12月の総選挙まで、和平プロセスは棚上げされることになる<sup>12</sup>。

そして、この12月の総選挙で統一国民戦線が勝利した。その中心である統一国民党は和平交渉開始に積極的で、LTTEの国内活動禁止に関し、クマラトゥング大統領と異なり、交渉開始のために譲歩する可能性を示唆していた<sup>13</sup>。

実際に、統一国民戦線政府誕生後、和平交渉は大きく動き出す。ノルウェーの仲介も再開され、2002年2月には、政府とLTTEの停戦合意が締結された。大統領が、この合意を批判するといった事態も生じたが、アメリカ等、海外から停戦合意に対する賛辞が贈られたこともあり、大きな混乱にはつながらなかった<sup>14</sup>。

その後、和平交渉は進み、2003年6月には、51カ国、22の国際機関の閣僚・代表者が参加した「スリランカ復興開発に関する東京会議」が開催された。日本、ノルウェー、アメリカ、EU（議長国と欧州委員会）が会議の共同議長を務めたが、LTTEは欠席した。この会議で採択された「スリランカ復興開発に関する東京宣言」<sup>15</sup>には、以下の内容が含まれる。

LTTEの欠席に対して、遺憾の意が表明された。ただし、交渉による和平プロセスに対するLTTEのコミットメントに歓迎の意を示し、LTTEが可能な限り早急に和平交渉に戻ることを強く求めた。

また、“Regaining Sri Lanka”イニシアティブへの支持が表明され、特に健全なマクロ経済政策

---

したことによる（“Tokyo Declaration on Reconstruction and Development of Sri Lanka”（「スリランカ復興開発に関する東京宣言」））。

9 Liberation Tigers of Tamil Eelam. スリランカ北東部の広範囲に渡る地域を支配下に置き、政府と対立していた武装組織。詳しくは [http://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/SW\\_S-asia/LTTE.html](http://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/SW_S-asia/LTTE.html) 等を参照。

10 その後、2001年2月に指定された（アジア経済研究所 [2001]P.537）。

11 アジア経済研究所 [2001]P.522～528。

12 アジア経済研究所 [2002]P.528～536。

13 アジア経済研究所 [2002]P.538。

14 アジア経済研究所 [2003]P.539。

15 <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/srilanka/conf0306/declaration.html>。日本語仮訳は [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/f\\_kaihatu/ky\\_z.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/f_kaihatu/ky_z.html)。なお、日本語仮訳には欠落している部分も見られる。

の実行が緊要であること、貧困削減を目指した経済政策の必要性、持続可能な開発は民間企業の振興・経済成長・雇用創出によることが強調された。

そして、参加した援助国と国際機関は、国全体に支援を拡張し、2003 年から 06 年の 4 年間に、見積額累計で 45 億ドルを超える支援を行う意思を表明した。ただし、一部の国・国際機関は、そのコミットメントが、和平プロセスが実行可能であるという前提に基づく指摘した。

加えて、一部の国・国際機関は、彼らの支援の大部分が北・東部に対してであると明示し、また、彼らの多くは、和平プロセスの満足のいく進展と歩調を合わせて支援の支払いを行うと指摘した。

以上の内容からは、スリランカの民族紛争の解決に対する国際社会の関心の強さに加えて、途上国での「平和の構築」<sup>16</sup>において援助を積極的に活用しようという日本を含むドナーの意図とその手法が見て取れる。しかし、この会議が和平プロセスのピークとも言えた。

その後、様々な動きがあったが<sup>17</sup>、2005 年の大統領選挙において、それまでの交渉の経緯を尊重した和平の推進を主張するウィクラマシンハを破り、それまでの交渉の変更・見直しを主張したラジャパクサが勝利する<sup>18</sup>。そして、停戦は、事実上、崩壊していくことになる。

## 第 2 節 PRSPの内容

それでは、スリランカ最初のPRSPの内容を確認してみよう。

### (1) 全体的枠組み

第一に強調されているのが、経済成長である。しかも、「独立以来の平均 4～5%のGDPの成長は、許容し得る所得での完全雇用を我が国民に提供するには十分ではない。…この政府は 10%の成長率を目標に設定している。これは、貧困を相当削減するためだけでなく、北東部での紛争を永続的に終わらせることを保証するために必要な再建と復興を実現するためにも必要であろう」(P21) と、10%という非常に高いGDP成長率を目標に掲げている。この実現性に関しては、「北東部における紛争の重い負担、重要部門での大規模で非効率な国有企業による資源の大きな消耗、そしてあまりにも大規模な公的部門による過度の介入と規制にもかかわらず、4～6%の実質経済成長率が実現されている。これを考慮して考察すれば、より一層の経済成長の達成というゴール—10%というターゲット—は、一層達成可能と評価され得る」(P21) と述べる等、民族紛争の和平と経済成長の相乗効果を強調しつつ、規制緩和・公的部門の縮小等の「包括的な経済改革」(P.22) によって可能としている。また、政府の役割・課題として、安定的で、持続可能なマクロ経済環境の維持も強調されている。

そして、鍵となる分野としては、雇用・教育・人的資源開発、投資・新ビジネス開発・公民パートナーシップ、土地・天然資源利用・農業開発、貿易と地域・国際経済関係の強化、金融部門といっ

16 「平和の構築」は、2003 年 8 月に改定された日本の「政府開発援助大綱」の重点課題の 1 つともされている。

17 『アジア動向年報』の各年版を参照。

18 アジア経済研究所 [2006]P.548～551。

## PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

たものが挙げられ、核となる原則としては、平和・救済・復興・和解、経済成長率を著しく高めること、貧しい共同体をダイナミックな市場経済の主流に持ってくること、社会的資本の改善に関して民間部門とより密接なパートナーシップを築いて社会サービスを貧困層により有効に給付することに公的資源を集中すること、統治を改革して貧困層へのエンパワーメントを進めることが掲げられている。

これらと関連して一部に説明を加えると、まず、雇用に関しては、制限の多い労働規制が新しい職の創出を妨げていると批判し、反面、効率的で柔軟な労働市場が開発されるならば、労働者を守る必要があると主張している。投資の促進に関しては、投資促進ための過去の頻繁で非効率な方法での公的政策・介入を、貧困層・消費者の負担になっていると批判している。

一方で、「スリランカの経済開発は、輸出区（export zone）にある輸出産業の投資の促進から大いに便益を受けている。これは、輸出指向製造業部門、最も顕著なのは衣類産業であるが、その大部分の礎となっている」（P.22）と、輸出区の成果を高く評価している。この輸出産業に注目する姿勢は、「今まで国際貿易に成功することなしに、その国民の経済的福利を著しく増大させることができた国はない」（P.23）として貿易を重視することとつながっており、開放的で効率的な貿易システムの確立、プランテーション部門と衣類産業の拡張と海外市場へのアクセス強化、中小企業の貿易を通じた市場の拡大、一層の貿易自由化の必要性を強調している。

次に、貧困削減のための枠組み（The Framework of Poverty Reduction）については、以下のよう

に記されている。

まず、政府の役割について、「この枠組みは、貧困削減に関する政府の役割の根本的な転換を具体化している。政府のこの新しい役割は、公共支出あるいは民間経済活動に対する制限を通して直接的に貧困を解決することを試みるのではなく、貧困削減が可能な環境を創出することに向けて仕事をするよう政府に求めている。このアプローチの転換は、政府の経済改革プログラムとともに継続している」（P.24）と述べ、直接的な貧困削減から、それが可能な環境の創出に転換することを掲げている。また、この転換が経済改革プログラムと同じ方向性であることを強調している。

そして、具体的な戦略的アプローチとしては、利害関係者間のパートナーシップや協議の重視、部門別計画アプローチからより統合的な計画アプローチへの移行等とともに、前述の政府の役割における環境創出と関連して、貧困削減の責任を政府単独で負うという考えから社会全体として責任を負うという考えへの移行が挙げられている。

また、「貧困の主要な原因は緩慢な経済成長である」（P.29）とし、さらに、「1990年代では、1人当たりGDPの成長が平均で3.9%であった一方で、GDPの成長は平均で5.1%であった。同じ期間に、所得分配の指標であるジニ係数は、支出単位（0.46から0.45に）でと同様に、所得者でも（0.52から0.50に）わずかに低下した。大きな所得再分配のない（年8～10%の）高い経済成長率は、かなりの所得再分配を伴うより低い経済成長率と、貧困に対して同じようなインパクトを持ち得るだろう。しかし、これらの2つのシナリオのどちらも、控えめな成長率で殆



どか全く所得再分配を伴っていなかった 1990 年代のスリランカのケースに合致しているようには見えない。それ故、GDP の成長も、その分配効果も、この国の貧困水準の著しい低下をもたらすには不十分であることは明白である。言い換えれば、経済成長の利益は、貧困層に自動的にトリックル・ダウンはしない」(P.29) と述べている。繰り返し述べられている経済成長の重要性に加え、成長の分配を強調しているが、これは、ここまで見てきたように、政府による直接的な所得再分配の重要性を指摘している訳ではないことに留意する必要がある。

加えて、他の貧困削減の障害としては、大きな財政赤字による利払い負担と民間部門の金融システムからのクラウド・アウト、公的土地所有<sup>19</sup>、不完全な地方分権等が挙げられている。

## (2) 財政

財政では、まず、大規模な財政赤字がマクロ経済環境の最大の問題点とされている。一方で、財政赤字が大規模であるからこそ、政府がその責任を果たすのであれば、大規模な財政赤字が継続するだろうとして、この年(2002 年予算)の赤字の GDP 比の目標は 8.9% という控えめなものになっている。

この大規模な財政赤字に関して、「乱費的な支出の 10 年間の後、政府の債務は、近年、劇的に拡大し、今日、公的債務の規模がこの国の GDP より大きいという所にまで至っている。結果として、公的債務の元利償還のために必要とされる毎年の収入は、今や政府の総収入を超えた」(P.31)、「予算に関する管理は、拡大する赤字や弱まる収入実績に反映されているように、1990 年代全体で貧弱であった」(P.33) と、1990 年代の財政運営が非常に強く批判された。そして、具体的な批判としては、選挙目当ての場合当たりの政策、低収入、高い防衛支出、予想された民営化収入を実現できなかったことによる拡張的な財政政策、利子率が景気後退の影響を相殺するように調整されなかったこと、管理価格改革が実行されなかったこと、赤字公企業のリストラクチャリングが着手されなかったこと、歪みのある複数の税の漸進的・段階的な廃止が試みられなかったこと、規模縮小が必要な時に公共サービスが拡張されたこと等が挙げられている。

こうした認識を踏まえて、政府は、持続可能な財政収支の回復を目指した一連の財政手段を「密接に相互に結合」(P.34) している 2002 年、03 年予算として発表したとする。その内容には、以下のことが含まれる。

まず、経済安定化を重視している。そして、これは、貧困削減に資する急速な成長を可能にする環境を創出し、持続可能な収入ベースを構築するための基礎的な改革を通して達成されるとする。

そのため、税制改革に非常に力を入れている。財・サービス税、国家安全保障賦課金等を統合し、代わって幅広いベースの付加価値税が導入された<sup>20</sup>。また、印紙税とキャピタルゲイン税の撤廃、

<sup>19</sup> 土地の約 80% が国家所有で、農村の貧困の主たる原因である低い労働生産性の重要な原因の 1 つになっているとされる。

<sup>20</sup> 10% と 20% の 2 つの税率から成り、2002 年に導入された (World Bank[2004]P. iv, 39, <http://www.ird.gov.lk/vat.html>)。

PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

タバコとスピリットに対する税の徴収を改善するための合理化、家計所得と事業所得の最高限界税率の引き下げ、収入増大のための利子所得と配当金に対する低くて均一の源泉徴収税や預金税（debit tax）の導入等が実行された。そして、2003 年には付加価値税の下に小売部門を含めること等が予定された。加えて、法人税率の 35%から 30%への引き下げが、幅広いベースの社会・経済開発を刺激し、マクロ経済のファンダメンタルズを強化するためのさらなるイニシアティブの 1 つとして掲げられている。

租税インセンティブの合理化にも積極的な姿勢を示し、場当たりの租税インセンティブと歪みのある租税手段を削減して課税ベースを拡大し、税務行政を合理化することを目的に、BOI（投資委員会）によって与えられているものを含む全ての租税インセンティブを内国歳入法の下に統合すること<sup>21</sup>、発電・送電・配電、高速道路・港湾・空港の開発、鉄道や水道サービスといった、指定地域での先駆的投資に対するインセンティブに関しては、投資の規模によって 5～10 年間のタックス・ホリデー期間を与えるものの、非伝統的農業や製造業、IT の輸出を促進するためのインセンティブは 3 年後に漸進的に税率を引き上げ、6 年目までに現在の法人税制に完全に組み入れることを目指すとしている。

そして、こうした税制改革は、2003 / 04 年の収入を著しく増加させ、中期的には政府が持続可能な財源を開発することを可能にするだろうとしている<sup>22</sup>。

歳出面では、優先順位の明確化、公企業赤字の削減策、後述する肥料補助金スキームやサムルディ・プログラムの改革を進めているとする。また、技術職と一定の専門部門を除く全ての政府部局・機関で採用凍結を継続するとしている。

最後に、より長期的な財政改革の展望として記された内容には、以下が含まれる。

支出を整理し、収入を高めることで、2005 年までに財政赤字を GDP 比で 5%にまで削減する。公的部門の債務の GDP 比は、より高い成長、より低い利子率、財政再建の着実な進展によって、02 年の 103%から 06 年までに 81%に低下すると予想される。

支出の抑制手段には、防衛支出<sup>23</sup>や補助金、公的部門の雇用の削減が含まれるだろう。中期的には、政府の局・機関の整理統合、選ばれた公企業の商業化と売却等が、予算にかかる圧力を低下させるだろう。歳出の GDP 比は、2002 年の 25.7%（予測）から 06 年の 23.4%におよそ 2.3 ポイント低下すると予想される。また、賃金と年金の決定を非政治化するために、憲法評議会の下での給与委員会が、財務省・中央銀行と協議して、賃金と年金の変更（adjustments）を勧告するようにすることを提案している。

収入面では、課税ベースの拡大、税制の簡素化、税率引き下げを方針とした改革を継続する

21 BOI の様々な租税コンセッションからの収入損失を GDP 比で年 2～3%と推定している。また、中期的な目的は、BOI を税負担の軽減を施す組織から、より投資促進的・奨励的な組織に変えることとしている。

22 他に、税制に関しては、2001 年の石油価格の高騰への対応として設けられた関税付加税率を段階的に廃止することも掲げている。

23 防衛支出に関しては、民族紛争の平和の効果を強調しており、平和の継続とともに、GDP 比で 2～3%に削減されるだろうとしている。

だろう。租税コンセッションの合理化は、より弾力性があり、中立的な課税ベースを持つための政府の戦略の重要部分であり、全ての租税譲許の内国歳入法への統合は、グローバルに競争的な企業税制に向けた最初のステップとみなされる。法人税率に関しては、2005 年までに 20% に引き下げることを目指す。

政府は、公的債務の持続可能な水準への復帰の重要性を強調する財政責任法を導入するだろう。この財政責任法は、2006 年までに達成されねばならない一連の目標を伴う 3 年間の財政予測を含み、目標 GDP の 5% を超えない赤字での財政運営を政府に求めるだろう。また、この法律の下で、中期の財政枠組みが提示され、政府は、6 ヶ月ごとに支出実績と予算執行に関して報告することが義務付けられるだろう。この法律は、選挙前の大衆迎合的な支出衝動から公的支出を引き離す条項を含み、政府は、選挙に先立って、導入された全ての新政策の財政的結果に関して報告するよう義務付けられるだろう。

### (3) 経済開発

経済開発に関しては、民族紛争の和平を必須としつつ、それだけでは不十分として、企業への規制緩和と公民パートナーシップを特に重視している。

企業への規制緩和は、その効果が経済全体に及ぶと高く評価した上で、中小企業に対する規制負担を緩和することに特別な注意を割くことや、規制緩和委員会が企業開発に対する政策の障壁を査定し、政府が定期的に委員会の勧告を精査して実行することに意欲を示している。

公民パートナーシップに関しては、取り組みの方向性を具体的に示し、さらに強い意気込みを見せている。その中には、インフラ等での供給・運営・管理における民間参加の奨励や、土地等の政府資産の運営・利用を改善するための国営企業と民間部門の協力の奨励が含まれる。

前者に関しては、「長年、政府は、経済インフラストラクチャーや公益事業の供給において、民間部門の関与と競争し、クラウド・アウトさえている」(P.39) とし、また、これらのサービスの価格は合理的利潤で運営される場合の水準より低く設定されていて、品質の問題や政府の赤字の累積につながっているとする。そこで、民間部門の公益事業への投資を奨励するために、多部門公益事業規制官 (multi-sector utility regulator) を創設し、ここが、初期には電力、水、港湾分野で運営者に免許を与え、料金を規制するだろうとしている<sup>24</sup>。

国営企業と民間部門の協力の奨励に関しては、選ばれた分野で両者のジョイント・ベンチャーが形成され、効率性の改善を通して大きな便益が生まれるだろうとする<sup>25</sup>。また、国営企業に関して、存続できないものの閉鎖と営利志向のものの売却を追求するとし、こうした民間参加から、政府は今後 3 年間でかなりの収入をあげると予測している。加えて、インフラ・公益事業投資での BOO や BOT 等での民間部門参加に関して、過程と承認手続きを簡素化することも掲げられ

<sup>24</sup> 他には、結果ベース契約や実績ベース契約の活用等の対策が挙げられている。また、特に電力部門では、水力発電への依存が大ききことによって過去に生じた電力危機が二度とないようにするために、民間部門の一層の参加、合理的な料金構造、一層の競争が必要であるとしている。

<sup>25</sup> 具体的には、鉄道や郵便サービスでの成果が期待されている。



## PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

ている。なお、これ以外の公企業改革については、次項で見る。

他に、外国からの援助に関して、時代遅れの調達手続き・過程のために、多額の未執行があるとして、民間参加の増加、簡素化された調達・プロジェクト管理手続きの採用等の対策を提起している。また、民族紛争の持続的な解決に成功すれば、ドナーによって主に資金供給される北東部の復興や保健、教育、その他のインフラに焦点を当てた格段に野心的な公共支出プログラムが開始されるだろうとしている。

### (4) 公企業改革

公企業に関する問題点としては、民営化のかんりの進展にもかかわらず、いまだに法定機関と完全な政府所有の企業が 150 を超え、加えて、政府が大きな出資者である営利会社が少なくとも 40 あること、1999 年から 2001 年に赤字国有企業の金融負担がかなり増加したこと、2000 年に国有企業が創出した赤字は全体で GDP の 2% に相当すること、公企業の債務残高は 01 年末で 410 億ルピーに達したこと<sup>26</sup>、特に主要な 3 つの赤字企業、セイロン石油公社、セイロン電力委員会、協同卸売機構の債務残高は各々 190 億ルピー、100 億ルピー、80 億ルピーに達したこと、長年、政府は国有企業の国営銀行に対するローンを保証していること等が指摘されている。

そして、こうした状況の改善は、財政を守るために極めて重要であり、3～5 年の期間を通して行われるだろうとし、いくつかの方策が示されている。その中には、国営企業に対する厳しい予算制約を 2002 年に開始したことや電力・エネルギー部門の国有企業が金融安定性を回復するよう監督するためにエネルギー供給委員会を設立したこと等の公企業に対する監督強化、そして、セイロン石油公社等での価格の引き上げが含まれる。

とはいえ、最も強調されているのは、民間活力の導入である。まず、基本的な方針として、全ての国有企業が民間部門の代表者がいる独立委員会を持つだろうこと、成長できない国有企業は解体されるだろうこと等を掲げている。そして、短期的には、現在主として国有企業の領域となっている分野への一層の民間部門参加を奨励するために、コロンボ港の企業化（corporatization）プログラムに取り掛かるだろう、また、空港・航空サービスを再構築し、空港内で行われる商業活動は民営化されるだろうとしている。さらに、国営の宿泊所の経営は、売却への序幕として、民営化（privatize）されるだろうとしている。

### (5) 貧困削減

貧困削減には経済成長が必要とした上で、「政府は、貧困層が成長過程に参加する機会を拡大することを目指した多くの戦略を遂行するであろう」（P.54）としている。そして、民間部門主導の開発とスリランカのグローバル市場への統合を促進する環境を保証することによって貧困削減に資する成長を促進するという方針に加えて、運輸と情報における分断を埋めて貧しいコ

<sup>26</sup> 「準財政損失をくい止めるために殆ど何もなされず、それが公企業の債務残高を 2001 年には 410 億ルピーに膨らませた」(P.33) として、この件に関しても過去の政府の政策を強く批判している。

コミュニティとダイナミックな市場の間の接続性を強化すること、農村開発に新しい活力を与えること、中小企業の開発を促進すること、セクター開発戦略における雇用の増加と貧困削減目的の主流化、貧困地域を直接的に支援することを目指すアプローチに参加とエンパワーメントを組み入れることを掲げている。

こうした方針に沿った具体的な政策として、1 つには、道路、港湾等のインフラ投資があり、そのために公的調達管理システムの強化やBOOタイプのプロジェクト等を通しての民間部門参加の奨励を目指したいくつかのプログラムを実行したとしている。また、将来的には、公民ともに著しいインフラ投資の増加が必要とされるだろうとし、道路に関しては、例えば、政府は今後 10 年間に約 600 km の高速道路を民間部門とのパートナーシップの下で開発するだろうとしている。

農村開発に関連して農業の戦略についても述べられているが、そこでは、競争の重要性が強調されている。食用作物に対する高い保護率は貧困層を不利にしている、農産品の高く、変わりやすい貿易保護率はアグリビジネスの投資を抑え、国内生産者を国内市場に閉じ込めている、といった認識が示され、政府は、農業部門での市場指向的な価格設定やインセンティブ環境の開発にコミットしており、主要な食料商品に関する農業貿易政策は 2005 年までにより安定的で透明になるだろうとしている。また、肥料補助金の簡素化とターゲット化の改善、農業投入財等の購入のための貧困農家に対するバウチャー制度の導入も掲げている。

雇用の増加・貧困削減目的の主流化に関しては、労働集約的工業化を可能にする環境の提供等の政策が掲げられている。具体的に提示された手段には、新しい企業の設立や拡張に対する財政インセンティブ、工業団地や輸出加工区設立の支援、工業の中小企業に対する長期融資、規制緩和や租税改革によって企業のコストを低下させること、より貧しい地域に工業化の便益を広げるための地方市街での工業地域設立のための公民パートナーシップ形成の奨励が含まれる。

参加とエンパワーメントに関しては、非常に貧しいコミュニティに対する支援が含まれる。そこでの政府の役割としては、コミュニティ・ベースのイニシアティブに直接的に当初投入資本やマッチング補助金を供給することが挙げられている。また、コミュニティ・ベースの組織や、プロジェクトのデザインと執行の全ての段階において、ターゲットである受益世帯が十分に参加することの重要性を強調している。なお、十分な参加の中には、「プロジェクトの全ての段階での費用の共同負担」(P.72) も含まれる。

#### (6) 水道

まず、利用者に対して、投資への寄与と経常的経費の負担を求めている。そして、水部門での投資需要を 2001 年度からの 10 年間で 500 億ルピーほどと推定し、公共投資はこのほぼ半分以上を満すには十分かもしれない程度であるとして、民間投資の重要性を強調している。料金政策でも、完全なコスト回収を求めるとし、こうした料金政策は、民間投資を引き付けるための「

必要前提条件」(P.78)とされている。

農村地域においては、「政府の戦略は、水道システムの建設に寄与し、その後、コミュニティ・ベースでそれらのシステムを管理するよう、農村コミュニティを奨励すること」とする。そして、地域コミュニティは水道システムの運営・維持に対して完全に責任を持ち、また、資金供給することが求められるだろうとしている。

一方で、大規模な市町では異なる戦略を取るとする。投資の必要額が非常に大きく、民間部門が主要な役割を果たさなければならぬだろうとし、そのために、潜在的に収益性のある地域を画定し、BOO等を通して政府とのパートナーシップに参入するよう民間部門に勧めること、そうした民間部門の関与を促進するために、料金を設定し、配水の質を規制する独立した規制機関を設立することを掲げている。

#### (7) 社会的保護

この分野は、サムルディ・プログラムを中心に論じられている。

まず、サムルディ・プログラムの現状、問題点等は、以下のように説明されている。

サムルディ・プログラムは、この国最大の福祉プログラムであり、210万世帯に現金支援を提供し<sup>27</sup>、乳幼児栄養プログラムの下で82000世帯に別個の現金支援を提供している。また、様々な強制貯蓄プログラムやサムルディ銀行ソサイエティー<sup>28</sup>、全国青年雇用創出・村落開発活動を運営している。2000年の総支出は、117億ルピーを超え、GDPのほぼ1%に当たる。サムルディの費用は、現金移転のインフレ調整で2000年に22%増加し、予算を圧迫した。また、受給者の数は、主に、審査と退出の有効な仕組みの欠如により、1995年の150万世帯から絶えず増加している。加えて、最近の調査では、5つの所得区分のうち最も貧しい区分の約40%がこのプログラムで全く支援されていないこと、支援の分配でいくらかの民族的偏りがあることが明らかになっている。

こうした状況を受けて、政府は、予算超過のリスクを考慮して、サムルディ・プログラムのための資金供給を2001年から02年の間に約25%削減した。なお、この25%削減については、「社会的支援の一層限られた財源をより良くターゲット化する誘因に既になっている」(P.82)と評価している。これは、ターゲット化を約束しない支出削減を、ターゲット化の誘因として肯定する考えと言える。

将来的な対策も掲げられており、その1つが福祉給付法の制定である。これによって全ての福祉スキームの加入と退出の基準を明文化し、それを法的な裏付けとしてターゲット化を進めるとしている。

コミュニティ開発を目指した一連の活動に関しては、場当たりの計画・執行が目立つとして、

<sup>27</sup> サムルディ・プログラムに移った約403000のジャナサヴィヤ世帯を含む。

<sup>28</sup> 約70000のサムルディ世帯グループと1000を超えるサムルディ銀行ソサイエティーを通して貯蓄が奨励されている。2000年末時点で、サムルディ銀行ソサイエティーの総貯蓄は1588百万ルピー、供与されたローンは2745百万ルピー相当とされる。

将来的には、よくデザインされ、地元のコミュニティによって全面的に承認されたコミュニティ開発プロジェクトのみが資金供給されるとしている。

金融関連の活動に関しては、信用プログラムの返済率はかなり高く、貧困層のニーズを満たすために十分に柔軟であり、貧困層への緊急の信用供給で重要な役割を果たしていると評価しつつ、金融面での健全性の確保とコミュニティの選好や健全な金融市場の慣行と一致した財源活用に関して、一層の努力を求めている。また、貧困層の貯蓄を守るために、より大きな銀行やノンバンクに、サムルディ金融機関と公式の提携を結ぶよう奨励することを政府の戦略として掲げ、加えて、サムルディ金融機関に対して、規模の拡張に応じて会計監査に着手するよう求めるだろうとしている。

さらに、政府の戦略として、サムルディと様々な非政府組織による、商業・競争ベースの社会保険の開発を奨励することを掲げ、そのための対策として、規制環境の提供や最貧困グループへの保険料負担の一部支援を提示している。政府は、社会的保護手段の主眼を現金移転から、社会保険のアクセス可能性の強化・適用範囲の拡大に転換するだろうとしているため、この戦略は、社会的保護の抜本的改革の第一歩と見ることもできる。また、こうした転換がサムルディ・プログラムに対する政府支出の着実な削減につながることに期待を示している。

#### (8) その他

上記以外にも、以下を含む様々な方針、政策が提示されている。

貿易・投資の自由化に対して積極的な姿勢を示し、2002 年予算に、外国直接投資に関する制限の一部の除去が含まれることや、既に自由貿易協定が成立しているインドや自由貿易協定の交渉が進んでいるパキスタン以外の南アジア諸国とも自由貿易協定を追求し続けること等が記されている。

金融部門改革に関しては、2つの国営商業銀行の改革に加えて、外国人による証券会社の完全な所有や外国人投資家の国内ミューチュアル・ファンドへの投資の許可を含む保険・証券部門での外国人の投資と所有の機会の強化等を掲げている。また、年金において、民間年金やプロビデント基金に保有され得る投資を自由化するための年金改革プログラムの着手や、従業員準備基金と従業員信託基金という国が運営する年金スキームの運営改善に努めることが提示されている。

海外での雇用については、大部分が低所得世帯出身の女性である 70 万人近くのスリランカ人にとって所得を増やす主要経路の 1 つであり、年 10 億ドルを超える公式海外送金を生み出しているとし、海外での雇用の促進において貧困削減を主流化することを掲げ、政府は出稼ぎ労働者を酷使から守ると同時に、海外での雇用を促進することを目指すとしている。

青年の失業問題<sup>29</sup>では、多くの原因があるものの、青年層内での起業文化・態度の欠如によってこの問題が深刻化しているとし、政府は、17 歳から 22 歳の失業している青年に職業訓練やキャ

<sup>29</sup> 「中央銀行は、失業者の 70% 超が青年と推定している」(P.72) とされる。

PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初の PRSP を事例に（上）

リア指導を提供すると同時に、指導力を植え付ける国家青年団を新しく始めるだろうとしている。

人への投資に関しては、貧困層へのターゲット化と公民パートナーシップの重要性を強調している。例えば教育では、貧困層によって利用される農村の学校等に支出を集中することや民間による中等後教育への貧困層のアクセスを保障するためのバウチャー制度の導入、相対的に富裕な人々の需要を満たす上で民間教育がより大きな役割を果たすことの必要性が主張されている。

地方分権化については、貧困削減や貧困層へのエンパワーメントのためにも重要であるとしている。そして、殆どの州政府で、学校・病院の質の改善と増加、道路の修復、小規模企業の育成、農業開発の奨励が、2002 年から 05 年の開発計画の共通テーマとなっている一方で、それぞれの州は貧困の束縛に取り組むために異なるアプローチを開発しているとする<sup>30</sup>。今後の政策に関しては、ニーズ・ベースの収入調整公式に基づく中央政府による財政調整手段の運用、透明で参加的な計画立案・財源配分・モニタリング・評価の過程の確立の第一歩としての地方政府の収入と支出の定期的公表、単一の地方政府法の整備等が掲げられているが、抽象的な内容の構想か、基礎的な政策にとどまっているように見受けられる。

## 参考文献

アジア経済研究所[2001~06]『アジア動向年報 各年版』日本貿易振興会アジア経済研究所研究支援部

外務省[2008]：『スリランカ国別評価調査』（第三者評価）

白鳥正喜[1998]：『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社

世界銀行[2003]：『世界銀行年次報告書 2003』世界銀行東京事務所

世界銀行[2004]：『世界開発報告 2004 貧困層向けにサービスを機能させる』シュプリンガー・フェアラーク東京（World Development Report 2004）

長田博[2005]：『貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と貧困のリンケージに関する予備的考察—ASEAN 諸国における PRSP 体制の意味』名古屋大学大学院国際開発研究科

中村尚司[2005]：「スリランカにおける貧困削減政策の問題点」『経済学論集』第 44 巻第 5 号

船津潤[2001]：「現代スリランカにおける財政改革の分析」（博士論文 横浜国立大学大学院国際開発研究科）

船津潤[2012a]：「援助・貧困削減・途上国財政（上）」『商経論叢』第 63 号

船津潤[2012b]：「援助・貧困削減・途上国財政（下）」『鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第 63 号

三輪博樹[2007]：「スリランカにおける選挙政治と政党政治」近藤則夫編『アジア開発途上諸国における選挙と民主主義』アジア経済研究所

<sup>30</sup> 例として、中央州では、貧困層の適切な病院へのアクセスを改善するために、病院を建設する代わりに、救急車の供給を拡大するだろうこと等が挙げられている。



柳原透[2001]:「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究』第 17 巻第 2 号

Central Bank of Sri Lanka[2005]: *Annual Report for the year 2004*

Central Bank of Sri Lanka[2006]: *Annual Report for the year 2005*

Government of Sri Lanka[2002]: *Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*

Jafferjee, Azra and Dinushka Senanayake[2004]: *Poverty Reduction Strategy in Sri Lanka*, A Centre for Poverty Analysis (CEPA) Publication

Staff of the International Development Association and the International Monetary Fund[2003]: *Sri Lanka Joint Staff Assessment of The Poverty Reduction Strategy Paper*

World Bank[2004]: *Sri Lanka Development Policy Review*, World Bank

World Bank Website[2010.11.3 閲覧]: *PRSP Sourcebook*

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>)